



**Motion der SVP-Fraktion
betreffend Strafanzeigespflicht bei Sozialhilfemissbrauch**

(Vorlage Nr. 3204.1 - 16531)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 8. Juni 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 1. März 2021 die Motion betreffend Strafanzeigespflicht bei Sozialhilfemissbrauch (Vorlage Nr. 3204.1 - 16531) ein. Der Kantonsrat überwies die Motion am 25. März 2021 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	Ausgangslage	1
1.1.	Strafbarkeit von Sozialhilfemissbrauch	1
1.2.	Rechtslage zur Anzeigepflicht im Kanton Zug	2
1.3.	Anlass und Überweisung der Motion	4
2.	Beurteilung der Motion	4
3.	Antrag	4

1. Ausgangslage

1.1. Strafbarkeit von Sozialhilfemissbrauch

Die öffentliche Sozialhilfe wird aus öffentlichen Geldern finanziert. Sie stellt eine Bedarfsleistung dar, bezweckt die Sicherung des sozialen Existenzminimums und kommt nur dann zum Tragen, wenn vorgelagerte Leistungen (z. B. Sozialversicherungen) nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar oder ausgeschöpft und keine eigenen Mittel wie Einkommen und Vermögen vorhanden sind.

Wie jedes Leistungs- und Abgabesystem kann auch das Sozialhilfesystem vor Täuschungen und Missbräuchen nicht vollumfänglich geschützt werden. Stellen die Sozialhilfebehörden einen unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen fest, verfügen sie die Rückerstattung der zu Unrecht bezogenen Sozialhilfeleistungen nach § 25 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4). Ausserdem kann der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen zu einer Strafanzeige durch die Sozialhilfebehörde führen. Eine Strafbarkeit kann nach Art. 146 (Betrug), Art. 148a (unrechtmässiger Bezug von Sozialleistungen) des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311) oder nach § 41^{bis} SHG (unrechtmässiges Erwirken von Leistungen) gegeben sein.

Nach Art. 146 Abs. 1 StGB (Betrug) macht sich strafbar, wer in der Absicht, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, jemanden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt oder ihn in einem Irrtum arglistig bestärkt und so den Irrenden zu einem Verhalten bestimmt, wodurch dieser sich selbst oder einen andern am Vermögen schädigt. Täterinnen und Täter können mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren oder Geldstrafen bestraft werden. Es handelt sich um ein – unter Vorbehalt von Abs. 3 – von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen (Art. 10 Abs. 2 StGB). Art. 146 StGB setzt Arglist voraus. Im Bereich der

Sozialhilfe kann der Tatbestand unter Umständen bereits gegeben sein, wenn die sozialhilfebeziehende Person weitere Einkommensquellen gegenüber den Sozialhilfebehörden verschweigt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 6B_542/2012 vom 10. Januar 2013, 6B_1033/2019 vom 4. Dezember 2019 und 6B_1323/2019 & 6B_1324/2019 vom 13. Mai 2020, letzteres Urteil insbesondere mit Ausführungen zur Arglist).

Fehlt das qualifizierende Element der Arglist, ist der Betrugstatbestand nicht erfüllt und es findet Art. 148a StGB (unrechtmässiger Bezug von Sozialleistungen) als Auffangtatbestand Anwendung (Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes vom 26. Juni 2013, BBI 2013 5975 ff., 6036 f.). Nach Art. 148a Abs. 1 StGB wird bestraft, wer jemanden durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von Tatsachen oder in anderer Weise irreführt oder in einem Irrtum bestärkt, sodass er oder ein anderer Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe bezieht, die ihm oder dem andern nicht zustehen. Als Strafe kommt eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe in Frage. Es handelt sich auch hier um ein von Amtes wegen zu verfolgendes Vergehen (Art. 10 Abs. 3 StGB). Vorbehalten bleiben leichte Fälle nach Art. 148a Abs. 2 StGB, die nur mit Busse geahndet werden und somit eine Übertretung darstellen. Das Gesetz definiert nicht, wann ein leichter Fall vorliegt. Mit Blick auf das geschützte Rechtsgut des Vermögens wird ein leichter Fall vor allem da gegeben sein, wo sich die Tat auf eine Sozialleistung von einem geringen Betrag bezieht. Allerdings sind sämtliche Elemente zu beachten, welche das Verschulden der Täterin oder des Täters herabsetzen können (vgl. Art. 47 StGB). So kann ein leichter Fall gegeben sein, wenn das Verhalten der Täterin oder des Täters nur eine geringe kriminelle Energie offenbart oder die Beweggründe und Ziele der Täterin oder des Täters nachvollziehbar sind. Wo die Grenzen zwischen einem Fall nach Absatz 1 und einem leichten Fall nach Absatz 2 verlaufen, wird durch die Gerichtspraxis zu entscheiden sein (zum Ganzen Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes vom 26. Juni 2013, BBI 2013 5975 ff., 6039). Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 6B_1030/2020 vom 30. November 2020 E. 1.1.3 klargestellt, dass für das Vorliegen eines leichten Falls nicht nur auf einen Grenzbetrag abgestellt werden kann; ein solcher – *«in welcher Höhe auch immer»* – kann nur im Sinne einer Erheblichkeitsschwelle bedeutsam sein. Weiter führte das Bundesgericht (E. 1.2) aus, dass bei einem Deliktsbetrag von 23 000 Franken die Erheblichkeitsschwelle *«bei weitem»* überschritten sei. In einem anderen Fall kam das Zürcher Obergericht zum Schluss, dass trotz eines Deliktsbetrags von 5300 Franken aufgrund der Umstände noch von einem leichten Fall auszugehen sei (Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich SB190071-O/U vom 3. Oktober 2019 E. 4.4 und 4.5).

Schliesslich wird nach § 41^{bis} Abs. 1 SHG bestraft, wer gegenüber Vertretern von Sozialdiensten unwahre oder unvollständige Angaben macht, Tatsachen oder veränderte Verhältnisse verschweigt oder sich in anderer Weise einen Vorteil zu verschaffen versucht, in der Absicht, für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig zu erwirken. Die Strafe ist Busse, womit es sich um eine Übertretung handelt. Im Gegensatz zu Art. 148a StGB setzt § 41^{bis} Abs. 1 SHG keine Irreführung oder Bestärkung in einem Irrtum voraus. Damit geht diese Norm weiter als die Bestimmungen im Strafgesetzbuch. Da eine Bestrafung nach § 41^{bis} Abs. 1 SHG jedoch subsidiär ist (§ 41^{bis} Abs. 2 SHG), d.h. dass keine Strafbarkeit nach den Bestimmungen des StGB gegeben ist, dürfte der Anwendungsbereich der Norm in der Realität sehr beschränkt sein (vgl. Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes vom 26. Juni 2013, BBI 2013 5975 ff., 6040 f.).

1.2. Rechtslage zur Anzeigepflicht im Kanton Zug

Gemäss Art. 302 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312) sind die Strafbehörden verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen

Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, soweit sie für die Verfolgung nicht selber zuständig sind. Bund und Kantone regeln die Anzeigepflicht der Mitglieder anderer Behörden (Art. 302 Abs. 2 StPO).

Gemäss § 93 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 26. August 2010 (BGS 161.1) müssen kantonale und gemeindliche Behördenmitglieder und Angestellte strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen. Der Regierungsrat hat bereits in mehreren Entscheiden festgehalten, dass die Anzeigepflicht nach § 93 Abs. 1 GOG für sämtliche kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten gilt (Entscheid des Regierungsrats vom 9. Dezember 2014 E. 4, in: GVP 2014 S. 381 ff.; Beschluss des Regierungsrats vom 19. Februar 2013, in: GVP 2013 S. 228 ff.), insbesondere auch für den Regierungsrat selbst (Beschluss des Regierungsrats vom 19. Februar 2013 E. 10, in: GVP 2013 S. 228 ff.).

Um von einer Strafanzeige absehen zu können, bedarf es gemäss § 93 Abs. 2 GOG dreier Voraussetzungen, die kumulativ vorliegen müssen: Erstens muss es sich um eine Übertretung handeln. Zweitens muss die vorgesetzte Stelle dem Anzeigeverzicht zustimmen. Und Drittens muss im Fall einer Verurteilung von einer Strafe abgesehen werden können. Nach Art. 52 StGB ist von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung abzusehen, wenn sowohl die Schuld als auch die Tatfolgen geringfügig sind. Diese Voraussetzungen sind dann erfüllt, wenn im Sinne eines Bagatelldelikts kumulativ sowohl die Schuld als auch die Tatfolgen gering sind. Die Schuld bemisst sich nach Art. 47 StGB und bei der Beurteilung der Geringfügigkeit sind die Gesamtumstände, verglichen mit dem Regelfall des Delikts zu berücksichtigen (vgl. Entscheid des Regierungsrats vom 9. Dezember 2014 E. 5, in: GVP 2014 S. 381 ff.). Indessen räumt § 93 Abs. 2 GOG der Verwaltungsstelle hinsichtlich des Anzeigeverzichts einen gewissen Ermessensspielraum ein (vgl. Beschluss des Regierungsrats vom 19. Februar 2013 E. 8, in: GVP 2013 S. 228 ff.). In unklaren Fällen hat sie aber nach dem Grundsatz «im Zweifelsfall für das Verfahren» Anzeige zu erstatten (Bericht und Antrag des Obergerichts vom 15. Dezember 2009 betreffend Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung im Kanton Zug, S. 37).

Im Gegensatz zu § 93 Abs. 1 GOG sieht § 28^{ter} Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung vor, dass bereits die Anzeigerstattung in Absprache mit der vorgesetzten Stelle erfolgt. Im Übrigen sind die Regelungsinhalte der beiden Bestimmungen – mit der Ausnahme, dass § 28^{ter} PG nur für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung gilt – gleich. Die Aufnahme von § 28^{ter} PG sollte insbesondere das Begünstigungsverbot bei den Angestellten bekannter machen. Dementsprechend wurde trotz des Gebots, Regelungsinhalt eines bestehenden Erlasses nicht ohne Not in einer anderen generell-abstrakten Norm zu wiederholen, die dadurch entstehende Doppelspurigkeit bewusst in Kauf genommen.

Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gemeindlichen Verwaltungen richten sich Pflichten und Rechte gemäss § 99 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindengesetz, GG) vom 4. September 1980 (BGS 171.1) nach dem Gesetz und nach dem Dienst- und Besoldungsreglement der Gemeinde. Soweit Bestimmungen fehlen, werden die kantonalen Vorschriften sinngemäss angewendet (§ 99 Abs. 2 GG). Es gibt Gemeinden, die eine Anzeigepflicht ausdrücklich statuieren (§ 30^{ter} des Personalreglements der Einwohnergemeinde Hünenberg und Art. 30 des Personalreglements der Einwohnergemeinde

Baar). Andere Gemeinden verweisen in ihren Personalreglementen ausdrücklich auf das Personalgesetz des Kantons (z.B. Einwohnergemeinden Cham, Neuheim, Walchwil, Menzingen, Unterägeri und die Stadt Zug). Wiederum andere Gemeinden (Steinhausen und Risch) sehen weder eine Regelung zur Anzeigepflichterstattung noch einen direkten Verweis auf das Personalgesetz des Kantons vor. Indessen ist dies aufgrund der Regelung von § 99 Abs. 2 GG auch nicht erforderlich.

1.3. Anlass der Motion

Die Motionärin wies anlässlich der Sitzung des Kantonsrats vom 25. März 2021 darauf hin, dass sie im Vorfeld Abklärungen bei der Direktion des Innern gemacht habe und demgemäss in den Personalreglementen der Gemeinden keine Strafanzeigepflichten vorgesehen seien. In der Tat liess die Direktion des Innern der Motionärin auf deren Anfrage eine Aktennotiz aus dem Jahr 2018 zukommen. Die betreffende Aktennotiz wurde in der Zwischenzeit nicht aktualisiert. Zudem wurden darin hauptsächlich die Personalreglemente der Einwohnergemeinden auf entsprechende Anzeigepflichten untersucht. Dementsprechend zeichnete die Aktennotiz auch kein umfassendes Bild der Thematik.

2. Beurteilung der Motion

Die Motion verlangt, im Kanton Zug die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um die Mitarbeitenden von kantonalen und gemeindlichen Sozialdiensten ungeachtet der Geheimhaltungspflicht einer – mit Ausnahme von Bagatellfällen – umfassenden Strafanzeigepflicht bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch zu unterstellen. Nach Ansicht des Regierungsrats ist das Motionsanliegen durch das geltende Recht bereits abgedeckt. Die Rechtsgrundlagen genügen und haben sich in der Praxis bewährt. Die Mitarbeitenden von Kanton und Gemeinden kennen ihre diesbezüglichen Pflichten und handeln danach. Die Rechtsumsetzung erfolgt rechtskonform. Es besteht folglich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, weshalb die Motion nicht erheblich zu erklären ist.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SVP-Fraktion betreffend Strafanzeigepflicht bei Sozialhilfemissbrauch vom 1. März 2021 (Vorlage Nr. 3204.1 - 16531) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 8. Juni 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser